Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5962

05. 11. 96

Antrag

der Abgeordneten Margareta Wolf (Frankfurt), Antje Hermenau, Kristin Heyne, Dr. Manuel Kiper, Simone Probst, Christine Scheel, Werner Schulz (Berlin) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine neue Innovationskultur – Stärkung des Risikokapitalmarktes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt im Gegensatz beispielsweise zu den angelsächsischen Ländern nicht über eine entwickelte Aktien- bzw. Beteiligungskultur. Die Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland sind es nicht gewohnt, produktive Anlagen in Unternehmen zu kaufen und legen ihr Geld typischerweise in Lebensversicherungen, Immobilien oder Bundesschatzbriefen an. Auch bundesdeutsche Unternehmen, insbesondere die kleinen und mittleren, bevorzugen traditionell die Kreditfinanzierung. Das sicherheitsorientierte deutsche Bankensystem, die steuerliche Benachteiligung von produktiven Unternehmensanlagen sowie das System der Mittelstandsförderung, das im wesentlichen auf zinsverbilligte Kredite, d. h. Fremdkapital setzt, sind die Hauptursachen.

Der fehlende Risikokapitalmarkt, das Untergewicht der Beteiligungsfinanzierung und die daraus resultierende Eigenkapitalschwäche insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen hat sich angesichts der strukturellen und konjunkturellen Krise in der Bundesrepublik Deutschland zu einem gravierenden Problem entwickelt. Dies gilt insbesondere für die Unternehmen in den neuen Bundesländern. In Zeiten, in denen Eigenkapital zur Deckung immer zahlreicherer Risiken herhalten muß, ist es mehr als bedenklich, daß der Eigenkapitalanteil in mittelständischen Unternehmen in den letzten drei Jahren von durchschnittlich 30 % auf 18 % gesunken ist. In den neuen Bundesländern liegt er häufig noch darunter. Die Insolvenzrate bei kleinen und mittleren Unternehmen hat in den letzten Jahren dramatisch zugenommen und in diesem Jahr einen neuen Höchststand erreicht. Der Zusammenhang zwischen geringer Eigenkapitalausstattung und Insolvenzgefährdung von Unternehmen ist empirisch gesichert.

Der unzureichende Zugang zu Beteiligungskapital entwickelt sich außerdem zunehmend zum Hemmschuh für Innovationen. Generell fallen junge Unternehmen und Existenzgründerinnen und Existenzgründer häufig durch das Raster der Kreditfinanzierung, weil

noch keine traditionellen bzw. bewertbaren Finanzierungsbeziehungen bestehen bzw. Bankkredite und auch öffentliche Existenzgründungshilfen vom Vorhandensein ausreichenden Eigenkapitals bzw. der Stellung von Sicherheiten abhängig gemacht werden. Auch Investitionen in Produkt- und Verfahrensinnovationen, Marketinginvestitionen sowie immaterielle Investitionen, die im Dienstleistungsbereich eine immer größere Bedeutung gewinnen und in Zukunft weiter gewinnen werden, werden von Banken aus den Gründen der mangelnden Bewertbarkeit und aufgrund ausgeprägten Sicherheitsdenkens häufig nicht finanziert.

Ökologisch innovative Existenzgründerinnen und Existenzgründer stehen hierbei vor besonderen Problemen, da ökologisch innovative Produktion, die auf Dematerialisierung und Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz setzt, eine Abkehr von traditionellen Innovations- und Investitionsmustern bedeutet. Rohstoffsparende Dienstleistungen treten dabei gegenüber konventionellen Produkten stärker in den Vordergrund. Ökologische Innovationen sind daher in besonderem Maße auf das Vorhandensein von Risiko- bzw. Beteiligungskapital angewiesen.

Der Handlungsbedarf in Sachen Risikokapital wird grundsätzlich von niemandem mehr bestritten. Die Forderung nach mehr Risikokapital hat Eingang in das Standardrepertoire von Wissenschaft und Politik gefunden. Insbesondere die Banken werden von zahlreichen Seiten als Hoffnungsträger bei der Bereitstellung von Risikokapital angesehen. Wer bei Risikokapital auf das Engagement der Banken setzt, kann bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag warten, denn das sicherheitsorientierte deutsche Universalbankensystem ist für die Finanzierung von innovativen, hochriskanten, aber auch besonders chancenträchtigen Investitionen nicht geeignet. Da es für das Festhalten am Universalbankensystem gute Gründe gibt, ist es unerläßlich, zur Bereitstellung von Risikokapital einen wettbewerbsfähigen, spezialisierten privaten Beteiligungsmarkt zu schaffen.

Die Bundesregierung kündigt seit Jahren Maßnahmen zur Schaffung eines solchen Marktes an. Abgesehen davon, daß ihre Umsetzung auf sich warten läßt, sind die Fördermaßnahmen für privates Risikokapital zum Scheitern verurteilt, wenn sie lediglich additiv dem bisherigen System der Mittelstandsförderung hinzugefügt werden. Der langfristige Durchbruch für echtes Risikokapital wird nur dann erreicht werden können, wenn auch die implizite Begünstigung der Kreditfinanzierung abgebaut wird, die die Nachfrage nach Beteiligungskapital künstlich gering hält.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

ein langfristiges Finanzierungskonzept vorzulegen, mit dem die Anschubfinanzierung für eine überregionale Informationsbörse, die in Leipzig angesiedelt werden sollte, gewährleistet wird. Entsprechende Konzepte der Deutschen Börse AG liegen bereits vor.

Die überregionale Informationsbörse dient der Etablierung eines informellen Marktes für Risikokapital als Wegbereiter für einen funktionsfähigen privaten Beteiligungskapitalmarkt in der Bundesrepublik Deutschland. An der Informationsbörse sollen keine

Finanztransaktionen vorgenommen werden, sondern unterhalb der Handelsschwelle Informationen verfügbar gemacht werden. Dadurch können die Hemmnisse für die Zusammenführung von potentiellen Beteiligungsgebern und potentiellen Beteiligungsnehmern in der Bundesrepublik Deutschland entscheidend gesenkt werden. Durch die Tatsache, daß die Vermittlung von Information im Vordergrund steht, können auch mentalitätsbedingte Hemmnisse gegenüber Beteiligungskapital abgebaut werden.

Um die vermittelten Informationen auch für Kleinanleger transparent und handhabbar zu machen und eine Vergleichbarkeit für die Anleger zu schaffen, sollte die Informationsbörse auch als unabhängige Institution für kapitalsuchende mittelständische Unternehmen ein Rating durchführen, das sich auf Bonität und Zukunftchancen bezieht. Erfahrungen mit regionalen bzw. privat organisierten Informationspools bzw. Datenbanken haben gezeigt, daß eine reine Informationsvermittlung nicht ausreicht, um die Akzeptanz bei potentiellen Beteiligungsgebern und -nehmern zu erzeugen.

Ein spezielles Börsensegment für kleine und mittlere Unternehmen nach dem Vorbild der US-amerikanischen NASDAQ kann eine solche Informationsbörse nicht ersetzen, sie wäre jedoch ein erster wirkungsvoller Schritt zur Belebung von Risikokapitalmärkten in der Bundesrepublik Deutschland und außerdem ein Beitrag zur Stärkung des Finanzplatzes Leipzig und der neuen Bundesländer.

Von seiten des Bundes kommt es vor allem darauf an, mit der Erstellung und Absicherung des Finanzierungskonzeptes ein Signal zu geben, daß in einer überregionalen Informationsbörse ein langfristiges und ernsthaftes Reformprojekt der Mittelstandspolitik gesehen wird. Insofern handelt es sich um eine ordnungspolitische Aufgabe, die verläßliche politische Rahmenbedingungen schafft. Mit der Übernahme der Finanzierungsverantwortung für die Anschubfinanzierung steht und fällt die Akzeptanz einer überregionalen Informationsbörse. Nur mit der Absicherung eines bestimmten zeitlichen Horizontes wird es auch möglich sein, das für eine unternehmerische Beurteilung der kapitalsuchenden Unternehmen notwendige Personal, das über das entsprechende Knowhow verfügt (z. B. Unternehmensberater) für eine Tätigkeit bei der Informationsbörse zu interessieren.

Die Höhe der notwendigen Anschubfinanzierung hängt davon ab, wie viele Unternehmen und Privatpersonen die Informationsbörse in den ersten Jahren in Anspruch nehmen. Ursprüngliche Schätzungen gingen von einem einmaligen Finanzbedarf von 3 Mio. DM aus. Mangels vergleichbarer Erfahrungen ist eine solche Abschätzung im voraus schwierig. Es ist möglich, daß auch in den Folgejahren ein (abnehmender) Finanzbedarf bestehen wird. Der Zuschuß des Bundes sollte daher für das erste Jahr 3 Mio. DM betragen und für die Folgejahre, soweit notwendig, zeitnah festgesetzt werden. Dabei ist davon auszugehen, daß die laufenden Kosten zunehmend durch Erlöse der Infobörse gedeckt werden. Der Zeitraum von fünf Jahren bildet die definitive Obergrenze für die staatliche Anschubfinanzierung.

Die Gegenfinanzierung soll durch jährliche Umschichtung von Mitteln aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm erfolgen. Es ist zu berücksichtigen, daß durch eine Informationsbörse mittelfristig zahlreiche der bisherigen öffentlich unterstützten Beratungsprogramme überflüssig und somit Mittel freigesetzt werden, auch wenn diese Effekte nicht vorab quantifiziert werden können.

Bonn, den 5. November 1996

Margareta Wolf (Frankfurt)
Antje Hermenau
Kristin Heyne
Dr. Manuel Kiper
Simone Probst
Christine Scheel
Werner Schulz (Berlin)
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Die Maßnahmen, die die Bundesregierung zur Etablierung eines privaten Risikokapitalmarktes seit Jahren ankündigt, sind zum Scheitern verurteilt, wenn sie lediglich additiv dem bisherigen System der Mittelstandsförderung hinzugefügt werden. Der langfristige Durchbruch für echtes Risikokapital wird in der Bundesrepublik Deutschland nur dann erreicht werden können, wenn auch die Rahmenbedingungen und Programme abgebaut bzw. eingeschränkt werden, die die Fremdfinanzierung begünstigen. Neben der Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Deutschland und der steuerrechtlichen Gleichstellung der Anlageformen ist deshalb auch eine grundlegende Umorientierung und langfristige Reform der Mittelstandsförderung unumgänglich. Notwendig ist der Aufbau einer neuen Risiko- und Innovationskultur, um den Herausforderungen der Zukunft begegnen zu können. Dies erfordert auch die Änderung von Mentalitäten und kann daher nur ein langfristiges Projekt sein.

Die Schaffung einer überregionalen Informationsbörse kann hierzu einen doppelten Beitrag leisten. Sie trägt einerseits zum Aufbau eines informellen Risikokapitalmarktes bei. Dadurch, daß Beteiligungstitel nicht gehandelt werden, sondern nur Informationen über Beteiligungen vermittelt werden, kann eine Informationsbörse einen Anstoß zum notwendigen Mentalitätswandel liefern.

Die Gegenfinanzierung aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm ist konsequent. Zwar sind die Verdienste des Eigenkapitalhilfeprogramms, insbesondere in den neuen Bundesländern, unbestritten. In den neuen Bundesländern wird jede zweite Existenzgründung mit Mitteln aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm gefördert. Das Eigenkapitalhilfeprogramm erhöht nachweislich die Eigenkapitalquote von kleinen und mittleren Unternehmen und verringert die

Konkursgefahr. Aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm geförderte Unternehmen weisen eine niedrigere Insolvenzrate auf.

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es langfristig eher ein Hemmnis für die Etablierung eines funktionierenden privaten Beteiligungskapitalmarktes darstellt. Die aus dem Eigenkapitalhilfeprogramm zur Verfügung gestellten Mittel sind Kredite, die die Funktion haben, Eigenkapital zu ersetzen, sie sind weit davon entfernt, „echtes" Eigenkapital zu sein. Aus Sicht der Unternehmen erscheinen sie als Fremdkapital zu besonders günstigen Konditionen: Zinssätze und Rückzahlungsverpflichtungen sind festgelegt. Anders als beim Bankkredit müssen nicht einmal Sicherheiten gestellt werden. Weil der Bund bzw. die Deutsche Ausgleichsbank als abwickelndes Institut im Konkursfall auf eine Rückzahlung der Mittel verzichtet, wirken diese eigenkapitalerhöhend und ermöglichen dem Unternehmen, zusätzliche Bankkredite aufzunehmen. Außerdem verlangt der Kapitalgeber (der Bund) keinerlei Mitspracherechte und will auch nicht an Wertsteigerungen beteiligt werden, wie es bei „echtem" Eigenkapital der Fall wäre.

Wenn der Staat Eigenkapital bzw. eigenkapitalähnliches Fremdkapital zu konkurrenzlos günstigen Bedingungen gewährt, müssen die Erwartungen potentieller privater Anleger in bezug auf Kontrollrechte und Gewinnbeteiligung vielen kleinen und mittleren Unternehmen überzogen erscheinen. Die notwendige Bewußtseinsbildung gerade bei kleinen und mittleren Unternehmen kann so nicht stattfinden. Die durch die traditionelle Mittelstandsförderung hervorgerufene Gewöhnung der Unternehmen an die Kreditfinanzierung wird durch das Eigenkapitalhilfeprogramm sogar noch verstärkt.

Langfristig sind daher die Mittel für das Eigenkapitalhilfeprogramm zurückzufahren und umzuschichten zur Finanzierung von weiteren Reformmaßnahmen, die auf „echtes" Risikokapital und die Schaffung eines funktionsfähigen privaten Beteiligungskapitalmarktes abzielen, der die traditionelle Finanzierungsförderung für kleine und mittlere Unternehmen auf lange Sicht weitgehend ersetzen und öffentliche Mittel in erheblichem Umfang einsparen helfen kann.

Es ist insbesondere zu prüfen, in wieweit die Mittel für das Eigenkapitalhilfeprogramm zum Zweck der steuerlichen Gleichstellung von Anlagen in Produktivvermögen mit anderen Anlageformen verwendet werden können. Durch die einseitige steuerliche Förderung von Alternativanlagen, z. B. Immobilien oder Lebensversicherungen, werden Anlagen in Produktivvermögen indirekt benachteiligt. Die Besteuerung der Unternehmen ist trotz zahlreicher Reformen weder rechtsform- noch finanzierungsneutral. Hinzu kommt, daß Unternehmensbeteiligungen nicht wie Finanzanlagen der Besteuerung (zumindest teilweise) entzogen werden können („Luxemburg-Effekt") und die steuerliche Benachteiligung von produktiven Unternehmensbeteiligungen gegenüber spekulativen Finanzanlagen dadurch effektiv noch höher ausfällt.

Für diese Gleichstellung ist an erster Stelle die Beseitigung bzw. Reduzierung von Negativanreizen, die von der steuerlichen Be-

günstigung konkurrierender Anlageformen ausgehen, notwendig. Es ist insbesondere zu prüfen, inwieweit sog. „Verlustzuweisungsmodelle" und Sonderabschreibungsmöglichkeiten (z. B. für Immobilien) abgeschafft werden können. Im Rahmen der Unternehmensteuerreform ist auf eine Finanzierungs- und Rechtsformneutralität der Besteuerung zu achten.

Eine Gleichstellung von Unternehmensbeteiligungen mit anderen Anlageformen kann daher nicht allein durch die Abschaffung bzw. Reduzierung steuerlicher Vergünstigungen für andere Anlageformen erreicht werden. Ein völliger Verzicht auf jegliche steuerliche Begünstigung von Kapitalanlagen ist jedoch nicht sinnvoll. So kann und sollte beispielsweise auf die Begünstigung der privaten Altersvorsorge (Lebensversicherungen) aus sozialpolitischen Gründen nicht verzichtet werden.

Es muß daher erwogen werden, die Beteiligungsfinanzierung – zumindest für einen begrenzten Zeitraum – auch gezielt steuerlich zu fördern. Auch sollten stärkere Anreize für institutionelle Anleger wie private Fonds und Beteiligungsgesellschaften, die als Intermediäre am Markt für Risikokapital eine wichtige Rolle spielen, geschaffen werden. Die Anreize sind aufgrund steuerlicher Nachteile derzeit noch gering. Dabei gilt, daß die steuerliche Förderung von Produktivvermögen immer nur eine zweitbeste Lösung gegenüber dem Abbau von Hemmnissen sein kann. Deshalb muß darauf geachtet werden, die Risiken möglichst gering zu halten. Grundlinie muß sein, daß der Staat das Risiko der Anleger nur teilweise übernimmt, um die Entwicklung einer Risikokultur zu fördern.

Diese Maßnahmen können und sollten nicht isoliert durchgeführt werden, sondern müssen in eine umfassende Reform der Einkommensteuer bzw. Unternehmensteuerreform eingebettet werden.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333